

L'état de santé de l'enfance pendant la transition

La transition chilienne, caractérisée par le pacte de continuité passé avec la dictature militaire, constitue néanmoins une période placée sous le sceau de l'augmentation des dépenses et des corrections de l'égalité d'accès aux services de la santé.

Sur le plan de la provision des services, tout au long de la décennie, les gouvernements de la transition développeront des programmes d'amélioration de l'infrastructure, d'investissements pour les secteurs les plus démunis et de modernisation de la gestion. En matière de conception des politiques, cette période représente aussi l'incorporation des modèles familiaux dans le traitement des problèmes de santé, notamment ceux qui concernent les enfants. Ainsi, sans subir de transformations significatives, le système de protection de la santé des enfants se développe dans le cadre du perfectionnement du modèle hérité. Le but de la transition est d'abord de récupérer l'investissement qui, dans ce domaine, avait chuté pendant la dictature puis de corriger les iniquités, tout en approfondissant le modèle mixte d'accès aux services.

Ce chapitre cherche à comprendre quels sont les aspects qui constituent les axes principaux de la protection de la santé des enfants dans le projet de transition démocratique. Pour ce faire, nous analyserons ce secteur à partir de trois axes. Le premier s'intéressera à la focalisation politique de la modernisation de la gestion et de l'approfondissement du processus de décentralisation ; le deuxième axe abordera le rôle des familles dans la conception démocratique de la santé ; enfin, dans un troisième moment, nous analyserons les tensions du modèle.

1. Modernisation et décentralisation : la mission prioritaire

La réduction des dépenses sociales dans le secteur de la santé ayant été drastique pendant le régime dictatorial, la situation dont héritent les gouvernements de la transition est aussi fragile que conflictuelle. L'augmentation des contributions fiscales devient alors une tâche prioritaire pour récupérer la capacité de gestion du secteur public : cet investissement permettra la modernisation de l'infrastructure et des services proposés.

Les principes d'orientation de la politique de santé seront d'améliorer l'accès à la santé, de lancer la réhabilitation du réseau national, notamment le réseau hospitalier, de renforcer la prévention des problèmes de santé et d'améliorer la gestion des services (Celedón et Oyarzo, 1997). Dans ce but, les dépenses augmenteront progressivement entre 1990 et 1999, de 2% à 2,8% du PIB.¹¹⁴ De leur côté, les dépenses dans le secteur public de protection et de provision des services FONASA augmenteront de 37,8% à 48,2% pour la même période.¹¹⁵ Cependant, à partir de 1990, se développent les contributions fiscales au système d'ISAPRE, de l'ordre de 3,2% en 1990 et de 1,8% en 1999. Une partie de cette contribution fiscale vers le système privé correspond aux subventions versées aux personnes inscrites aux ISAPRES, créées en 1986 et nommées « subside du 2% additionnel ». Il s'agit d'un subside plafonné à 2% des revenus imposables, destiné aux personnes à faibles revenus dont la contribution obligatoire de 7% n'atteint pas le prix d'une assurance privée (Titelman, 2000). Dorénavant, l'État subventionnera donc les personnes pour qu'elles cotisent dans le système privé. On observe ainsi que, tout au long de la décennie, l'affiliation au secteur public FONASA diminue de 74% en 1990 à 60% en 1999, en faveur de l'augmentation de l'affiliation aux ISAPRES et autres systèmes (Rodriguez et Tockman, 2000) ; un mouvement analogue à ce qui aura lieu dans le système éducatif. L'augmentation des dépenses dans le secteur public permet de faire face aux défaillances d'infrastructure ainsi qu'au retard de salaire des employés. Cet aspect n'est pas négligeable car « *l'investissement des équipements des services de la santé était prioritaire et les hôpitaux en étaient dépourvus* », explique Óscar, expert en régimes de bien-être et en

¹¹⁴ Données disponibles sur: Ministerio de Hacienda, *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*, Santiago, Gouvernement du Chili, 2000.

¹¹⁵ Données disponibles in Titelman, Daniel, "Reformas al sistema de salud en Chile. Desafíos pendientes", en *Serie Financiamiento del Desarrollo N°104*, Santiago, CEPAL, 2000.

politiques sociales, conseiller d'organismes internationaux. De son côté, Paulina, pédiatre spécialiste en politiques de santé de l'enfance, conseillère des gouvernements de la Concertation et membre des think-tanks liés à la coalition de centre-gauche, affirme que :

« Une fois les années 90 arrivées, il est intéressant de voir la création d'un programme de gouvernement dont les sujets concernant les droits sociaux étaient absents. Mais il y avait l'intention de prendre au sérieux l'investissement dans le secteur public et la santé primaire, le volet préventif, à cause du dé-financement de la création du Service National de la Santé qui était né en faillite. On savait de toute façon qu'on aurait le soutien de la coopération internationale. »

Bien que la récupération des dépenses publiques permette d'aborder partiellement la dette sociale en matière de santé, les contributions des salariés constituent toujours une partie importante du financement des systèmes de santé. Sur le total des sources de financement, les contributions salariales baisseront de 42,6% en 1990 à 32,7% tandis que le co-paiement diminuera légèrement, passant de 8,1% à 7,5% sur le total de la même période. Ainsi, la récupération des dépenses sociales permettra d'augmenter les couvertures et l'infrastructure, tout en diminuant de façon modérée les apports privés, dans un modèle de continuité.

1.1 Décentralisation : le défi *technocratisateur* des démocrates

Dans le but de renforcer le rôle régulateur des services publics afin d'établir un fonctionnement équitable du marché, l'approfondissement du processus de décentralisation du système de prestations de santé semble prioritaire pour la coalition au pouvoir (Celedón et Oyarzo, 1997). Néanmoins, la reconfiguration du système public de santé menée pendant les années 1980, ainsi que le processus de décentralisation de la gestion, est mal évalué au début de la période démocratique. Plusieurs sont les aspects négatifs qui émergent de cette réforme : la décentralisation n'a pas conduit aux degrés d'autonomie attendus ; on observe de nombreuses défaillances de la mise en place qui ont provoqué la précarité des services régionaux ; les mécanismes de paiement des prestations sont inefficients et ont conduit aux surfacturations ;

sur le plan municipal, le système de paiement ne stimule pas le volet préventif. (Celedón, Guzmán, Oyarzo, et alt.).

Malgré les aspects négatifs du processus, les gouvernements de la transition restent très attachés à cette réforme. Daniela, experte en politiques sociales et ancienne conseillère des think-tanks des gouvernements de la Concertation des Partis pour la Démocratie (CPD), affirme que cela s'explique par le fait que, grâce à la décentralisation, la gestion *« devient plus efficiente et ça fonctionne, donc le nombre des bénéficiaires diminue mais, avec le ciblage, l'intervention se technicise et, sur le plan opératif, la gestion s'améliore »*.

La modernisation du domaine de la santé, notamment des services primaires, passe donc par l'approfondissement du processus de décentralisation, le perfectionnement du système de financement et la correction de ses défaillances. Viviana, ancienne coordinatrice et conceptrice des programmes sociaux emblématiques de la CPD, conseillère de la Banque mondiale, nous dit que :

« On ne met pas fin drastiquement aux subsides monétaires ni aux vouchers par service et ce n'est pas pour une raison politique, mais parce que techniquement, ce n'était pas possible. Pour faire des modifications importantes de la politique publique, il faut prendre en considération les problèmes techniques et changer ce système n'était pas viable. »

Dans ce cadre, et face à la volonté d'une politique de continuité améliorée, l'effort se concentre sur les défaillances techniques de la décentralisation, notamment celles du développement de la santé primaire. Dans la pratique, les services sont toujours dépendants du ministère de la Santé, mais il faut corriger les problèmes liés au système d'assignation des ressources, les déficits des ressources humaines et les problèmes d'inégalité entre les territoires. Bien qu'il débute pendant le gouvernement de P. Aylwin, ce processus devient prioritaire pendant le deuxième gouvernement de la transition, à savoir sous l'administration Frei R. T. Il s'agit d'une deuxième phase de réformes qui cherche à rendre plus efficaces les services grâce à la technification de la gestion et à la modernisation des mécanismes de paiement.

On observe surtout deux grandes transformations. D'un côté, l'extension des compétences de FONASA comme collecteur principal des contributions qui achète ensuite des prestations sans forcément les fournir directement. De cette manière, l'État se décharge de la provision des services de l'assurance publique en obtenant la faculté de les acheter sur le marché des services de la santé. D'un autre côté, l'on constate un changement des mécanismes de paiement des

prestations fournies par les centres de santé primaire. Dans le but de promouvoir les actions de prévention, est établi un système de paiement per capita pour la population inscrite dans les centres de santé. Concernant ce changement technique, Paulina explique que :

« L'organisation des paiements per capita est une transformation très importante faite pendant le gouvernement de Frei, parce que sur le plan de la santé primaire, elle accompagne des changements dans la planification des programmes de la santé. Bien que ce soit insuffisant, car la logique est la même que pendant les années 1980, cela donne un peu plus d'importance à la santé préventive. »

Ce dernier aspect incorpore aussi une majoration du pourcentage des dépenses, différenciée par ville en fonction du taux de pauvreté de la population. En effet, les différences de qualité des prestations de la santé primaire dues à la municipalisation sont l'objet de la préoccupation des gouvernements transitionnels car ils posent de sérieux problèmes en termes d'équité dans l'accès à la santé (Téllez, 2006). Cependant, à la différence des autres secteurs sociaux, la recherche d'équité et de lutte contre la pauvreté sur ce plan, se réalise presque exclusivement à partir de la recherche d'efficacité des services, sans pour autant mettre en question l'organisation de la provision de la protection. Ainsi, ces transformations accomplies pendant la transition sont accompagnées de la mise en place de programmes d'engagement de la gestion. Le gouvernement de Frei R.T. fixera des objectifs de gestion pour tous les aspects des services, en installant des programmes techniques qui rendront visibles et quantifiables les étapes de la provision des services. Cet aspect implique une forte technisation de la gestion depuis le niveau central jusqu'aux centres de santé. De cette façon, l'approfondissement du processus de décentralisation se matérialise à travers : le perfectionnement des mécanismes de subvention des services privés décentralisés, la technicisation de la planification et de la provision des services de santé et la correction progressive des iniquités de la qualité des services.

1.2 Les acteurs de la modernisation

La décision d'approfondir le modèle décentralisé, notamment la municipalisation des services primaires, où se concentrent la plupart des actions pour l'enfance, ne sera pas tâche facile à

mener, étant donné le mécontentement que suscite ce processus sur le plan corporatif (Vergara, 2007).

En effet, le transfert des services depuis le ministère de la Santé vers les mairies implique que les fonctionnaires deviennent des employés du secteur mixte car bien que les corporations de la santé soient rattachées aux municipalités, elles constituent pourtant des organismes privés. La perte du pouvoir syndical provoquée par cette transformation – dont le but pendant la dictature est d'affaiblir le pouvoir des travailleurs - est à l'origine du mécontentement des travailleurs de la santé municipale pendant la transition. *«Los trabajadores de la salud y educación municipal han tendido a oponerse a la descentralización (Kubal, 2001: 97; Eaton, 2004a: 226). Un ejemplo de lo anterior es la fuerte oposición que debieron enfrentar los gobiernos de Aylwin y Frei cuando intentaban consolidar las responsabilidades municipales en salud y educación transferidas en dictadura.»*¹¹⁶ De l'avis de Paulina, le processus de décentralisation et, en particulier celui de la municipalisation,

«provoque une perte énorme, car le secteur de la santé était le secteur public le plus nombreux et il l'est encore. Donc les changements provoqués par la décentralisation, avec les corporations de droit privé qui gèrent les ressources humaines se traduisent par une perte irrécupérable de pouvoir de ce secteur ».

Cependant, les corporations des employés de la santé ne sont pas les seules à s'opposer à cette politique de continuité. L'Ordre des Médecins manifeste lui aussi ses critiques par rapport au processus de décentralisation, depuis sa mise en place, à cause des mauvaises évaluations de la qualité des prestations (Jiménez, 1991). *«Por su parte, el Colegio Médico de Chile criticó al Gobierno por no conducir ningún "estudio científico" para evaluar el desempeño del sistema de salud municipal después de una década de su implementación, además de no consultar su opinión experta.»*¹¹⁷

C'est dans ce contexte de méfiance que le gouvernement Frei promulgue, en 1995, la loi N° 19.378 qui établit le Statut de prise en charge primaire municipale. Ce texte fixe les normes d'un système mixte pour les employés de ce secteur qui leur permettra d'effectuer une carrière fonctionnaire et de profiter d'avantages tels que l'ancienneté et le contrat à durée indéterminée.

¹¹⁶ Mardones, Rodrigo, (2006), "Descentralización y transición en Chile", *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 03-24. Consulté le 29 de mars de 2016, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100001&lng=es&tlng=es.10.4067/S0718-090X2006000100001.

¹¹⁷ Op.cit.

Bien qu'elle ne permette pas de récupérer les bénéficiaires ni le statut des fonctionnaires, cette loi augmente tout de même les avantages liés au secteur privé en créant la figure juridique des systèmes de travail de statut mixte. En 1999, la loi 19.607 modifie le Statut de prise en charge primaire pour introduire un système d'avantages et de concurrence à l'intérieur des services, dans une recherche de compétitivité, en incorporant des aspects marchands dans la carrière des employés.

De son côté, l'autre acteur clé des transformations modernisatrices est le ministère des Finances et sa Direction du budget (DIPRES). Cette instance participera activement en effet à la prise de décisions concernant les nouvelles orientations politiques et les transformations des secteurs sociaux. Plus encore, puisque maintenir la croissance restera l'objectif primordial tout au long de la décennie, cet acteur occupera une place protagoniste qui le placera bien au-delà de la seule sphère des décisions budgétaires, au point de subordonner certaines décisions politico-techniques du domaine social à ses objectifs. À ce sujet, Óscar affirme que :

« Le ministère des Finances a été un grand articulatoire de ce qui se faisait ou pas, parce que n'importe quel projet sectoriel ou toute réforme, grande ou petite, passait par la DIPRES. Et ce n'était pas que la DIPRES exposait ses arguments par rapport au fait qu'il y ait plus ou moins de budget ; elle intervenait dans la discussion de la formulation des programmes, et c'était trop fort parce qu'ils avaient trop d'influence. »

Sur le même plan, Daniela explique que *« le poids de la DIPRES était très important et parfois même trop ambivalent concernant les propositions. D'un côté, ils servaient à pacifier les demandes et d'un autre côté, à définir ce qu'on pouvait faire »*. Le rôle du secteur des finances était donc fondamental pour envisager les réformes, pas seulement sur le plan budgétaire mais aussi par rapport à l'orientation même du secteur social, en étroite relation avec la croissance économique. Cecilia, ancien ministre de la CPD et représentante OCDE explique :

« Finalement celui qui décidait, c'était le Ministère des Finances. Au début des années 1990, par exemple, le ministère de la Planification avait un plan pour doter ce secteur de pouvoir, par mandat politique ; ainsi, pendant la période de Frei, on a essayé de concéder plus de compétences de coordination à Planification. Rien de ça n'est arrivé, car les Finances n'ont pas voulu. Bien que je n'utilise pas le mot de subordination, même si je pense qu'il y en avait, je crois

que les Finances ont réalisé une amélioration profonde du secteur social selon leur logique. Donc, c'est bien eux qui l'ont fait et pas le secteur social, parce qu'il y avait des degrés de subordination. »

Le rôle du secteur économique s'impose sur les nécessités des secteurs sociaux, notamment sur le plan de la santé ; cet aspect détermine l'immobilisme en termes de transformations de la structure héritée de la dictature. Il fallait approfondir le modèle tout en le corrigeant, afin qu'il devienne plus efficient pour parvenir à consacrer un marché d'accès aux services modernes de la santé tant équitable que compétitif. L'accomplissement du modèle devait rester une œuvre de la démocratie.

2. État, enfants et familles face à la santé : la distribution des responsabilités

Nous l'avons compris, les transformations des politiques de santé pour l'enfance se déroulent dans un cadre de totale continuité avec les politiques de la période précédente. Paulina le confirme :

« Il n'y a pas eu de changements pendant la transition. La structure des programmes est restée telle qu'elle avait été conçue depuis le gouvernement militaire mais il y a eu une réorganisation. On a eu des expériences intéressantes sur le plan de la nutrition mais la plus importante est l'extension de la couverture, parce que le focus en était l'accès. »

Le programme nutritionnel continue à fonctionner pendant la période de transition et la mortalité infantile maintient sa tendance à la baisse jusqu'à atteindre un taux de 10 pour mille nés vivants, en 1998 (Rodríguez et Tockmann, 2000). La couverture des prestations visant l'enfance concerne presque la totalité des enfants de moins de 6 ans. En effet, en 1999, la couverture de vaccination des enfants et du programme de Contrôle de l'enfant sain atteint 94,2% tandis que la couverture de suivi professionnel de la grossesse/ parvient à 99,6%, en 1997 (Ibid.). De son côté, la couverture des consultations des enfants de 0-2 ans est, en 1989,

de 6.644 (chiffres pour mille) et les consultations des femmes enceintes atteignent 1384 (chiffres pour mille) tandis qu'en 1994, le nombre de consultations des enfants de 0-2 ans atteint 6434 ; enfin, à partir de 1995, les consultations sont extensives aux enfants de 0-9 ans. En 1999, les consultations des enfants de 0-9 ans sont de 5375 et les consultations des femmes de 1546. On observe donc une baisse du nombre des consultations des enfants, tandis que les chiffres de natalité descendent de 23,5 en 1990 à 14,4 en 1999. C'est-à-dire que le suivi des enfants s'étend par rapport à la quantité totale des enfants nés, phénomène observable aussi à travers l'augmentation d'environ 250% du nombre de femmes suivies entre 1974 (685) et 1999 (1546).¹¹⁸

Les prestations liées au programme infantile de la santé possèdent un caractère universel pour certaines, tels que les programmes d'immunisation et le volet préventif, dont les enfants peuvent profiter sans discrimination d'affiliation aux systèmes d'assurances. Le Programme infantile, développé depuis 1995 dans les centres de santé territoriaux et financé par le système per capita, comprend ainsi : le contrôle de la santé des enfants sains, les évaluations du développement psychomoteur, le contrôle de la malnutrition, l'éducation au risque, les consultations nutritionnelles, la consultation de morbidité, le contrôle des maladies chroniques, la consultation de santé mentale, le programme national d'alimentation complémentaire, la visite à domicile.

Tel que nous l'avons constaté, la prise en charge dans les centres de soins primaires verra augmenter progressivement ses prestations ainsi que le nombre de ses consultations entre 1990 et 1999. L'influence des standards internationaux, le développement des technologies et le changement épidémiologique de la population infantile permettront de multiplier les types d'interventions afin de développer un fort système préventif et d'une couverture maximale.

Alors qu'elles étaient jusque-là focalisées sur une approche biomédicale, l'influence de la perspective des déterminants sociaux gagnera progressivement de l'importance dans les politiques de santé de l'enfance. C'est ainsi que pendant la décennie de la transition, le modèle de santé intégrera les transformations de l'approche de la santé des enfants et de la famille, tout en gardant la même structure opérationnelle.

¹¹⁸ Données disponibles en: Banco Central de Chile, *Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000*, Santiago, 2001.

2.1 Le modèle de santé familiale

Depuis le retour de la démocratie, l'augmentation des dépenses dans le secteur de la santé a permis d'améliorer l'accès aux services ; cette récupération du budget a également permis d'augmenter les prestations et les couvertures. Cependant, l'on constate que plusieurs problèmes constituent toujours des obstacles à la prise en charge des soins primaires, notamment dans les centres de santé municipaux où s'effectuent les prestations universelles visant l'enfance.

Ces problématiques font référence, entre autres, à l'insatisfaction des usagers des services en ce qui concerne la qualité de la prise en charge, la capacité résolutive des soins, le dépistage de diverses maladies et le traitement de problématiques émergentes, telles que la maltraitance infantile, l'usage des drogues et la violence sexuelle. En effet, l'évaluation que fait la population des politiques la santé est moyenne, notamment celle des secteurs les plus démunis, comme le montre le tableau suivant :

Tableau N°6
Évaluation publique des politiques de la santé
(Échelle de 1 - très mauvaises - à 7 – excellentes.)

ANNÉE	POPULATION À BAS REVENUS
1990	3,7
1991	3,7
1992	3,5
1993	3,3
1994	3,9
1995	4,1
1996	3,5
1997	3,8

Source : Larrañaga (1999), sur la base des Enquêtes CEP.

La population la plus démunie, c'est-à-dire celle qui appartient au quintile I, exprime également une perception des améliorations de l'ordre de 69,5% et de 65,7%, en ce qui concerne respectivement l'infrastructure et l'équipement des établissements publics, tandis que les améliorations dans la prise en charge personnelle atteignent 59,5% en 1998 (Rodríguez et Tokman, 2000).

Dans ce cadre, le niveau central propose une transformation de l'approche suivie par la santé publique, notamment par la santé des soins primaires. Ainsi, à partir de 1997, se met en place le « Modèle de prise en charge et d'approche familiale dans la santé primaire ».

«Este modelo propone una atención centrada en las personas y familias y la aplicación de un enfoque biopsico-social en reemplazo del tradicional enfoque biomédico. Además, propone la constitución de equipos de salud de cabecera que ofrezcan una atención personalizada y continuada, con énfasis en aspectos preventivos y con una fuerte participación de la comunidad.»¹¹⁹

Ce modèle propose de s'acheminer vers une approche multidisciplinaire des problématiques de la santé, depuis la perspective psycho-biomédicale, pour assurer une prise en charge qui intègre l'enfant, la famille et la communauté. Cela implique la participation de plus en plus active de la famille, donc sa responsabilisation, dans le suivi de la santé de ses membres. À partir de 1997, les différentes municipalités créeront les Centres de santé familiale (CESFAM) qui préconisent un changement de l'approche existante pour comprendre les problèmes de santé ainsi que l'établissement d'un lien stable, de confiance mutuelle et de caractère horizontal entre les équipes des centres et les familles.

D'un autre côté, l'approche familiale implique de comprendre les enfants, leur situation et leurs caractéristiques, en prenant en compte l'ensemble de leurs conditions sociales, culturelles et géographiques. Il s'agit de mettre à disposition des équipes pluridisciplinaires et spécialisées sur les problématiques qui affectent les enfants et leurs familles. Cependant, la mise en pratique de cette nouvelle approche va révéler un déficit important sur le plan des équipes : une insuffisance de médecins pour prendre en charge la population ciblée par les CESFAM, à cause du déficit national ainsi que des mauvaises conditions de travail ; l'absence de médecins de familles et de médecins spécialistes car ceux-ci sont dérivés vers les hôpitaux pour aborder des

¹¹⁹ Téllez, Alvaro, «Atención primaria: factor clave en la reforma al sistema de salud», en : *Dirección de Asuntos Públicos*, Année 1/ N°2, 2006, PUC, Chili, p.4.

situations de complexité plus élevée ; le déficit de professionnels des autres disciplines ; l'absence de préparation des équipes dans la formation au nouveau modèle (Téllez, 2006).

Ainsi, la mise en place des CESFAM prend forme de façon insuffisante et pose, encore une fois, des problèmes d'équité par rapport à la capacité des mairies à mettre à disposition des ressources pour transformer l'approche de l'intervention et à investir dans la création de centres de qualité. Il existe aussi des résistances au sein des équipes pour transformer leur savoir-faire ainsi que pour intégrer d'autres perspectives disciplinaires non-médicales, étant donné que l'expérience des travailleurs de la santé est placée sous les paradigmes de l'ancien modèle.

Quant à la place des familles, le modèle propose d'incorporer activement leur participation aux soins et à la prévention, mais aussi leur responsabilisation sur les problématiques des enfants. Afin de transformer la conception punitive des conduites parentales en une ressource préventive, cette approche cherche à former des parents conscients que la santé est une affaire collective, dont la responsabilité est partagée entre la famille et la société. Il s'agit de placer le devoir de la sphère privée dans un rôle protagoniste de la protection de la santé.

Dans le but d'améliorer l'efficacité et l'équité des prestations, cette conception revalorise la responsabilité personnelle en matière de santé et de conditions sanitaires d'existence. Cela implique que les individus doivent internaliser les risques de santé intrinsèques à leur style de vie.

«Es necesario precisar que los conceptos de universalidad e integralidad que caracterizaban los sistemas de salud, eran mejor entendidos en un contexto donde los problemas de salud de la población estaban constituidos en gran parte por enfermedades infecto-contagiosas que afectaban a grupos significativos de la sociedad, donde la labor de un organismo central, a través de campañas sanitarias, era sumamente efectiva en dar solución a dichos problemas. Hoy en día, frente al surgimiento de nuevas patologías asociadas al aumento de la esperanza de vida y el incremento de muertes por causas como accidentes y cánceres, se reconoce que el autocuidado cumple un rol fundamental en el estado de salud de la población. »¹²⁰

¹²⁰ Celedón, Carmen et Oyarzo, César, "Los desafíos en salud", in: Cortázar, R. et Vial, J. (edit.), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Editions Dolmen, Santiago, 1997, p. 305.

Ainsi, le nouveau modèle d'intervention dans le domaine de la santé s'inscrit en droite ligne de la conception précédente de l'habilitation des personnes les plus démunies qui cherchait à revaloriser la responsabilité individuelle dans la recherche de solutions sur le plan de la protection. Cette conception traverse désormais les programmes de la lutte contre la pauvreté sous la notion *d'empowerment*, de transferts des outils techniques et des capacités psychosociales pour surmonter des situations des difficultés. Dorénavant, la famille est responsable de construire un cadre de vie et de protection que puisse assurer la bonne santé de ses membres, puis de souscrire à un système d'assurance de santé et, finalement, de mettre à leur disposition les moyens des soins.

L'État accompagne et soutient ce processus en garantissant une offre adaptée aux besoins des personnes. Paulina signale : « *La configuration du système d'assurance rend compte du rôle de l'État. Le bien-être n'est pas conçu comme un droit mais comme un bien pour les voies d'accès aux prestations, on ne parle pas de garanties. Donc, on vous présente les choix d'accès et c'est à vous choisir un système, et c'est à vous de vous soigner.* » On le comprend, la place des individus prend de l'importance dans la responsabilité sanitaire.

Dans cette perspective, les transformations de l'approche familiale pour assurer la santé des enfants sont basées sur la responsabilisation de la famille, reprenant ainsi la caractéristique familialiste de la structure historique de distribution de l'accès aux droits. La famille est la première responsable d'assurer la santé des enfants et l'État intervient en carence, tout en suivant la conception résiduelle de la protection. Le choix de la famille sur le système de prise en charge - réseau privé ou public-municipal – met également l'accent sur la configuration de réseaux différenciés qui caractérisent ladite structure, en plaçant sur la voie privée le réseau de protection tandis que le réseau public-municipal opère comme une réédition de l'assistance résiduelle.

La protection de la santé des enfants cherche ainsi à configurer les droits comme un devoir individuel en coopération avec le secteur public. Les familles sont le principal protagoniste de cette mission durant les gouvernements de transition. L'approche familiale devient donc un défi pour les politiques de santé envers les enfants, politiques qui parviendront à configurer des innovations sur le plan institutionnel, tout en approfondissant une conception individualiste des droits dans le cadre des services mixtes.

3. La santé de marché et la démocratie du modèle tutélaire

La stratégie inertielle des politiques en matière de santé, qui se développe dans le cadre de la récupération démocratique, a pour but de consolider la conception héritée du rôle de l'État face au droit à la santé. Même si cette continuité du modèle des politiques se réalise selon une vocation démocratique qui propose d'assumer la dette sociale laissée par le régime précédent, elle cherche également à consolider la structure institutionnelle mixte marchande de la provision des services.

Ainsi, le concept d'équité traverse et justifie les processus de modernisation technocratique et de décentralisation administrative mis en place tout au long de la décennie, pour perfectionner le modèle compétitif de la provision des services de la santé.

«[...] la Concertación se planteó avanzar en el proceso de descentralización y estimular la colaboración público-privada. Prima la convicción de que el Estado desempeña una función esencial - no subsidiaria - en el área social, pero no necesariamente debe ser el productor de estos servicios. Su papel es formar, estimular, fiscalizar y asegurar el financiamiento para las políticas sociales y una asignación equitativa de los recursos. Se concibe un Estado regulador que debe velar por el funcionamiento equitativo de los mercados, buscar una mejor estructura de los mercados y evitar que el comportamiento de los agentes económicos atente contra la competencia.»¹²¹

Sous cet angle, l'objectif de l'équité se propose d'améliorer les conditions d'accès aux services de santé de la population la plus démunie, sans par autant transformer la perspective même de la politique de la santé. Cecilia raconte, en effet :

« À la fin de la décennie, il y avait de hauts dirigeants de la Concertation qui disaient : "On ne parle pas des droits parce que sinon ça génère de l'empowerment chez les personnes et on ne sait pas où ça peut finir". [...] Mais de toute façon, les œuvres des années 90 ne sont pas banales, parce que le

¹²¹ Celedón et Oyarzo, *ibid*, p.280.

dénuement de la politique sociale dans la période précédente était si fort, que créer de nouvelles institutions et prendre en charge une population qui n'avait pas été soignée, ainsi que récupérer la capacité des dépenses sur des secteurs basiques tels que la santé, était déjà énorme. »

En essayant de corriger les défaillances du système marchand pour faciliter l'accès des secteurs les plus exclus aux services de la protection sociale, les gouvernements de transition développeront des politiques de couverture et d'infrastructure à partir de la notion de combat contre la pauvreté. Ainsi, ils radieront la logique des droits sociaux de la configuration des institutions afin de prioriser la mise en place d'une notion de devoirs partagés entre la sphère privée et l'État.

Le rôle résiduel majoré est incarné par un État régulateur de l'assignation équitable des ressources et la perspective des droits sociaux se trouve limitée par la démocratie de la réparation. Les droits s'étendent sur une échelle de hiérarchisation selon la situation socioéconomique des individus. La cible de l'État réparateur lors de la transition est de faciliter l'accès aux services pour les secteurs en marge du marché de la protection. Aussi, la stratégie de la lutte contre la pauvreté se focalise-t-elle sur la construction d'un système de droits partiels en s'éloignant des politiques de redistribution. Dans le cadre de la récupération de la démocratie institutionnelle, après la période de crise et d'appauvrissement de la population qu'a représenté la dictature, *« une telle stratégie (de lutte contre la pauvreté) aurait conduit à mettre en avant des indicateurs liés aux besoins essentiels et aux secteurs sociaux (éducation, santé) qui ont affiché de bien meilleures performances sur la longue période que la croissance, et partant de l'évolution de la pauvreté monétaire (ils sont par ailleurs plus directement dépendants des politiques publiques et donc mieux "contrôlables") »*.¹²²

Ainsi, les politiques sociales menées dans les secteurs de protection basique aident à corriger les échecs du modèle imposé par la dictature, à légitimer la voie résiduelle en tant que stratégie d'intégration et à imposer la politique économique centrée sur la croissance comme la voie du développement.

La formule chilienne des politiques de la santé fondées sur un système de provision mixte, permet de garder le créneau de l'intervention à vocation universelle sur la population infantile, en tant que focus pour l'amélioration des indicateurs. Bien que ce dernier aspect contribue à

¹²² Cling Jean-Pierre, Razafindrakoto Mireille, Roubaud François, « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : " Tout changer pour que tout reste pareil ? ". », *Politique africaine* 3/2002 (N° 87), p. 164-174. UR: www.cairn.info/revue-politique-africaine-2002-3-page-164.htm. DOI : 10.3917/polaf.087.0164.

l'amélioration des indicateurs du développement, et vice-versa, le système mixte se consolide plutôt comme le résultat de l'imbrication des philosophies de l'État qui traversent la configuration des politiques sociales et accompagnent la mise en place du modèle néolibéral chilien. Pendant la dictature, ce système reflète les conflits entre la conception étatique des militaires et la doctrine libérale des économistes ; pendant la transition, il rend compte de l'absence d'unité autour du projet démocratique, de dissensions entre la notion de démocratie sociale et de démocratisation économique au sein même de la coalition gouvernante.

Sur le plan de l'enfance, ces tensions conceptuelles se traduisent par des incohérences entre le cadre normatif de la santé infantile et la réalité des conduites des politiques, notamment en ce qui concerne trois points : l'orientation des lois ne prend pas en compte les changements de la population infantile, de ses besoins et de ses droits ; la norme n'incorpore pas les postulats de participation sociale dans la protection de la santé que professent les modèles d'intervention ; malgré l'augmentation des dépenses, la protection souffre de sévères problèmes d'équité sur le plan de la prise en charge.¹²³

Concernant le premier point, c'est-à-dire l'orientation des normes, on constate qu'elles sont axées sur la recherche de solutions pour un ensemble de problèmes de la dimension sanitaire, sans par autant refléter la tendance qui prédomine en termes de promotion et de prévention. L'aspect biomédical reste la norme de la prise en charge de la santé infantile malgré les orientations qui préconisent un modèle de promotion. De plus, sur le plan médical, les normes ne sont pas adaptées aux besoins actuels de la population infantile ni aux caractéristiques démographiques, qui impliquent, par exemple, une baisse importante du taux de natalité ainsi que la recomposition de la famille. De cette manière,

«se detectan en las políticas públicas preocupación e intervención para prevenir la desnutrición, pero no se percibe un accionar vigoroso en la prevención del sobrepeso y la obesidad, siendo que éstos son los problemas más importantes del área de la nutrición en la actualidad y que se originan precozmente en la vida. Tampoco hay un conjunto armónico de disposiciones para el tratamiento de las enfermedades crónicas en la infancia y en la adultez; siendo que ambos

¹²³ Pour une analyse approfondie des tensions de la sphère normative, consulter : Université Alberto Hurtado, Normativa vigente para niños y niñas. Análisis normativo de políticas, programas y prestaciones públicas referidos al desarrollo integral de la infancia. Ministère de la Planification, Chili, 2006.

*grupos de afecciones están interconectados entre sí y han llegado a ser endémicas y epidémicas en nuestra población ».*¹²⁴

Le manque d'incorporation de la participation sociale est mis en évidence par le fait que de nombreux organismes non-gouvernementaux demeurent en dehors des processus de formulation des politiques et de mise en place des modèles d'intervention, telles que les sociétés scientifiques (de pédiatrie, des sages-femmes, de gynécologie, etc.) ainsi que les Facultés de Médecine et de Santé publique. En outre, pendant cette période, les politiques n'incorporent pas certains agents clé tels que la famille et la communauté aux actions de promotion et de prévention, notamment sur les volets du développement de du lien affectif, de la santé mentale et familiale, de l'environnement du développement, etc. À cet égard, Jaime affirme :

« Je peux dire que l'une des grandes dettes de cette période est l'articulation du thème de la santé avec les organisations sociales, un acteur qui n'a eu guère de présence dans la construction et le développement des politiques. Celles-ci ont été la clé de voûte de la lutte contre la dictature mais la démocratie ne les a pas incorporées dans la dynamique des relations avec l'État, dans le tissu social, depuis le domaine universitaire jusqu'aux organisations sociales. »

Finalement, l'équité des prestations - en termes d'accès et de qualité - est conditionnée par la situation socioéconomique, géographique et de genre qu'imposent le système dual et les modalités publiques municipales (UAH, 2006). Aux iniquités de base du système, s'ajoutent les inégalités pour certains régimes de travail plus favorisés.

Ainsi, au milieu d'une lutte pour mettre en place une démocratie sociale sous le prisme du modèle hérité, la Concertation déroulera une politique de protection de la santé résiduelle, individualiste et marchande, en perfectionnant le système mixte. La transition abordera la démocratie du système de la santé comme étant synonyme de démocratisation de l'intégration au marché de la protection. Elle accomplira donc l'actualisation de la structure inégale de l'accès aux droits grâce aux corrections de la matrice néolibérale et au perfectionnement technique de la gestion résiduelle du ciblage élargi. La santé des enfants reste un créneau traditionnel de l'intervention de l'État qui se cristallise sur un modèle moderne de prise en charge mixte (public/privé) et de responsabilisation individuelle. Cette approche déplace ainsi

¹²⁴ Ibid., p.81.

les approches de la pauvreté pour constituer une nouvelle gestion résiduelle majorée des garanties des voies d'accès à la protection, grâce à la logique marchande des droits.

Chapitre 12

L'œuvre finale et la consécration de l'éducation de marché sous le signe de l'équité

La transition arrivée, comme pour les autres secteurs sociaux, les discussions de la réforme du domaine éducatif se centreront sur la possibilité de repenser la politique de libéralisation de l'éducation tout en renouant avec le rôle protagoniste de l'État dans la provision des services. De cette façon, la reconfiguration du système éducatif reflète la tension fondatrice de la pensée de l'administration post-dictatoriale. Le cadre politique restreint dont elle a hérité, auquel se rajoutent les tensions à l'intérieur de la coalition gouvernementale, différeront les débats sur le fond du système pour concentrer l'attention sur les aspects considérés urgents : la condition misérable des écoles publiques et les pénibles conditions de travail des enseignants.

Dans cette donne, les gouvernements de la transition procéderont à l'injection de ressources nouvelles depuis le niveau central afin de mener à bien le processus de récupération de l'éducation publique. Dans le cadre de la formule néo-structuraliste de croissance avec équité, les transformations souligneront un ciblage plus effectif et plus expansif. Cependant, l'obtention de ces ressources nécessaires pour traiter la dette sociale de la dictature se fera par la réforme fiscale, ce qui implique la mise en place d'un système de co-financement de l'éducation subventionnée. Ce système se traduira par la fin de l'éducation publique gratuite et la consécration du marché du profit. Dans cet acte de « consensus impeccable » des négociations entre élites, se manifestera la tension fondatrice qui traverse la CPD tout au long de la période : l'amélioration des conditions de l'éducation publique est indissociable de la réaffirmation du marché de l'éducation privée.

Ainsi, la période de transition se caractérise par un fort investissement central en éducation, par le financement partagé avec les familles et la négociation du statut enseignant. Pour analyser ces aspects, ce chapitre s'organise en quatre axes : le premier présente le cadre général du développement des politiques d'éducation primaire, notamment à partir de la révision de la conception de la politique éducative et de la politique des dépenses ; ensuite nous analyserons

la conception de la politique d'éducation et la stratégie des programmes ; dans un troisième temps, nous aborderons le financement partagé. Finalement, nous réviserons les tensions de la période concernant les acteurs et les transformations du statut des enseignants.

1. Cadre général

1.1 Le sens de l'éducation dans la transition démocratique

Le secteur de l'éducation bénéficie de la haute priorité politique qui est attribuée au domaine social pendant les gouvernements des présidents P. Aylwin et E. Frei R. T. En effet, la situation de détérioration des conditions d'enseignement ainsi que la détresse des enseignants, place la matière en première ligne de l'intervention étatique de la transition. Au début des années 1990, on constate de graves insuffisances en termes de ressources humaines, d'infrastructure, de matériel didactique et de déficits dans la qualité et l'égalité face à l'éducation (Arellano, 2000). Bernarda, ancienne responsable de l'éducation initiale au ministère de l'Éducation pendant la transition, raconte : « *On avait au moins 2200 écoles dans des conditions déplorables [...] les enfants étaient appelés par des applaudissements parce qu'il n'y avait pas de sonnerie ni de cloche et, pire encore, il n'y avait pas de toilettes...* »

Sur un plan général, au début de la transition, le pays profite de la stabilité économique qui s'installe après la crise des années 1980 ; cette situation macroéconomique permettra de positionner les réformes sociales dans un contexte de croissance qui assure des ressources pour l'augmentation des dépenses. Ainsi, le contexte politique, très polarisé sur le plan social, trouve un terrain d'accord en ce qui concerne l'investissement en éducation.

La période de transition est généralement perçue comme une période de réformes et d'importants investissements (Arellano, 2000 ; Cox, 1997, 2003 ; OECD, 2004), notamment en ce qui concerne le rôle de l'État face aux services, à la qualité et à la surveillance. L'éducation est conçue comme étant un axe vital de la production et de la compétitivité (Arellano, op.cit.). Le rapport de la Commission technique pour la modernisation de l'Éducation, constituée en 1994 sur mandat du Président E. Frei, signale que les défis de la politique éducative au Chili concernent : le besoin de surmonter la pauvreté ; la nécessité de développer des améliorations de la croissance économique et de la compétitivité ; la création des bases d'un ordre social fondé

sur un processus de modernité qui incorpore les valeurs et les traditions du pays (Commission pour la modernisation de l'éducation, 1994). À ce sujet, Julio, ancien responsable de l'éducation primaire pendant le gouvernement d'Aylwin et deuxième homme du secteur pendant la transition, réfléchit sur les objectifs de l'éducation au cours de cette période :

« On est passés à une étape du développement qui est différente, où l'éducation est centrale. L'investissement sur l'éducation sert autant au collectif qu'à la promotion individuelle et cette idée, liée aux conceptions sur le capital humain, remonte aux années 1960. Mais l'éducation est au cœur de la politique de la CPD car en améliorant ce secteur, l'on obtient des effets sur l'équité mais aussi sur la productivité, l'éducation joue donc un rôle par rapport à la croissance. »

Le rapport de la Commission de 1994 souligne cet aspect en expliquant que les niveaux de formation de la population se répercutent directement sur la croissance économique : « *Una población bien educada es la clave del crecimiento a largo plazo* »¹²⁵. Dans ce sens, la commission distingue que l'éducation est un moyen qui permet d'entreprendre des initiatives efficaces sur le plan productif pour surmonter la pauvreté et pour former des travailleurs plus préparés, donc plus compétitifs (Ibid.). Cette conception de l'éducation dans cette nouvelle étape politique du pays subordonne donc ainsi la perspective citoyenne « démocratisante » à la dimension de l'efficacité économique. Sur ce plan, le *mainstream concertationniste* considère que l'amélioration de la gestion des services éducatifs opère comme un mécanisme de distribution équitable des chances éducatives, abordant ainsi la dette historique de l'éducation publique face au secteur privé.

Dans le cadre de cette conception qui envisage la justice sociale comme synonyme de l'équité à travers l'intégration au marché, l'éducation joue un rôle fondamental concernant le développement des compétences et du capital humain. Il revient donc à l'État d'intensifier son intervention dans ce champ d'action. Plusieurs auteurs coïncident sur la définition du rôle de l'État en transition comme un État promoteur en termes d'éducation (Cox, 2000 ; OECD, 2004 ; Picazo, 2013). Il occupe le devant de la scène dans la régulation des services et dans l'investissement du secteur public et même si cela ne représente certes pas un retour en arrière de la politique de libéralisation, cela permet l'amélioration des conditions d'enseignement, tant sur le plan des professeurs et de l'infrastructure que sur celui des processus éducatifs.

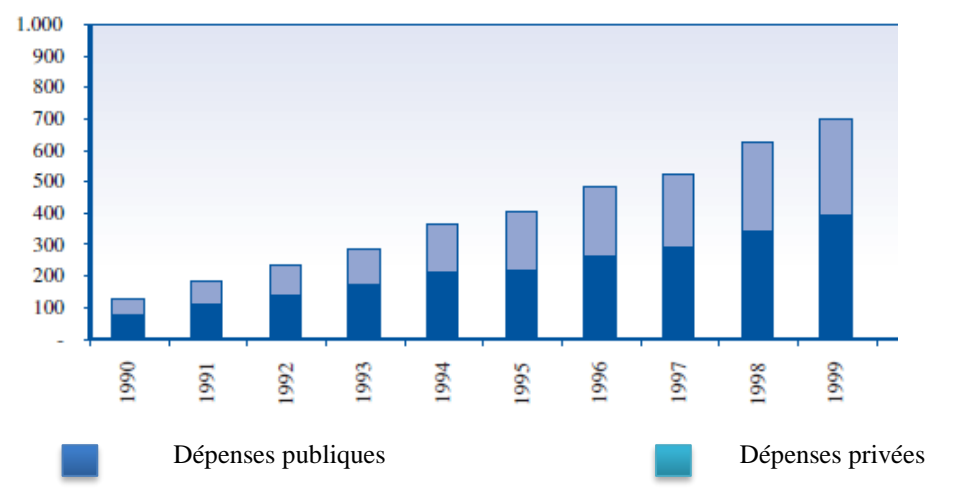
¹²⁵ Commission pour la Modernisation de l'Éducation, Chili, 1994, p.57.

1.2 Les dépenses et le financement de l'éducation

Les dépenses de la période qui va de 1990 à 1999 montreront, en effet, la volonté politique d'améliorer les conditions de l'éducation publique. Dans ce sens, les ressources de l'État apportées à ce secteur augmenteront de manière progressive pour passer de 2,5% du PIB à 4% (ministère du Budget, 2000). Selon la classification fonctionnelle des dépenses, on peut observer qu'en termes de pourcentage du PIB destiné à l'éducation, l'année 1990 montre que 57% vont aux subventions des établissements scolaires tandis qu'en 1999, 59,7% y sont consacrés (Ibid.). L'augmentation progressive des dépenses en matière d'éducation pendant la période s'exprime par une variation légère des dépenses destinées au financement du système scolaire public et privé–subventionné. Cependant, le segment scolaire reste prioritaire dans la classification des dépenses du secteur, car le pourcentage restant est réparti entre les portefeuilles de l'éducation supérieure, le ministère et les coûts associés aux autres dépenses. L'on observe alors que la priorité de l'éducation et le rôle promoteur de l'État se manifeste notamment dans l'augmentation des dépenses sur le plan général et sur la régulation du marché. Dans ce cadre, par rapport à la réforme du financement partagé, le niveau central n'est pas le seul acteur à augmenter son investissement. Le budget de l'éducation augmentera également tout au long de la décennie analysée grâce aux dépenses des familles. Les dépenses privées en éducation connaîtront une hausse qui les portera à une proportion de plus des deux cinquièmes du budget total ; ainsi, les dépenses globales augmenteront de 3,8% en 1990 à 7,1% en 1999, grâce à l'augmentation exponentielle de l'investissement des familles (Marcel et Tokman, 2005). Comme on peut l'observer dans le tableau suivant, cela revient pratiquement à égaliser les dépenses publiques :

Tableau N°7

Dépenses publiques et privées en éducation par élève (1990-2003)
(Millions de pesos chiliens)



Source : Marcel et Tokman, 2005.

Ainsi, l'implication des familles, due à leur pouvoir décisionnel sur le type d'établissements choisi pour l'éducation de leurs enfants, se traduit aussitôt par l'augmentation des ressources du secteur par le biais de leurs dépenses. L'État surveille le système, la famille paie le service et le marché régule le secteur. La famille est autant responsable de choisir l'établissement le plus adapté à ses besoins en matière éducative que de financer en partie ledit système de libre choix, qu'il soit public ou privé.

De leur côté, les municipalités, en tant que *sostenedores*, effectuent une contribution au budget de l'éducation, contribution dont le montant est cependant variable car il dépend des ressources des mairies, par définition hétérogènes. L'évolution des dépenses nous montre que le budget des collectivités territoriales destiné au secteur éducation a également augmenté au moins deux fois pendant la décennie, comme on peut l'observer dans le tableau suivant :

Tableau N°8

Dépenses publiques (1990-1999)
(Millions de pesos / moyenne)

ANNÉE	TOTAL	MINEDUC	MAIRIES	INVESTISSEMENT
1990	597.003	556.424	27.293	12.786

1991	657.472	605.511	31.659	20.302
1992	746.974	685.713	41.896	19.365
1993	843.487	766.321	49.896	27.270
1994	927.834	831.741	62.102	33.991
1995	1.028.700	956.766	55.203	13.731
1996	1.168.644	1.088.447	52.373	27.824
1997	1.281.201	1.211.952	63.447	5.082
1998	1.406.657	1.335.324	57.868	13.466
1999	1.531.686	1.453.064	63.275	15.347

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation, 2001.

La variation des ressources des établissements par rapport au territoire, du fait de la contribution inégale des villes, ainsi que de la capacité inégale de paiement des familles, viendra non seulement approfondir les problèmes de la soutenabilité de l'éducation publique mais aussi consolider les inégalités structurelles du système. L'administration au pouvoir nourrit ces mécanismes de distorsion autant qu'elle renforce la régulation marchande de la nature de l'offre, justement en opérant comme un dispositif d'articulation des rapports entre le marché et les familles. Cela a pour conséquence de consolider le principe résiduel de la participation de l'État en ce qui concerne la provision des services, tout en améliorant la compétitivité relative des populations ciblées dans les programmes étatiques. L'État encourage l'opportunité des chances et, parallèlement, l'amélioration de la productivité, entérinant de fait le principe de l'inégalité structurelle et de l'équité proportionnelle.

L'augmentation progressive de l'investissement des collectivités territoriales et des familles consacre elle aussi le principe résiduel-régulateur de l'État, au fur et à mesure que l'implication monétaire des acteurs les responsabilise de la provision et de la qualité des enseignements. Ce facteur actualise, d'une part, la structure inégale de distribution des droits en ce qui concerne l'alliance public-privé et, d'une autre, la famille en tant que responsable principale de la protection sociale des droits des enfants. Les critères d'efficience et de compétitivité placés à la base du financement de l'éducation vont entraîner la modernisation de l'accès inégal aux droits.

Quant à la désagrégation du budget public assigné aux différents niveaux de l'enseignement, l'éducation primaire garde la priorité qu'elle avait pendant la période de la dictature. En effet, l'investissement du ministère de l'Éducation (MINEDUC), en augmentation d'au moins deux fois pour chaque niveau d'enseignement, se concentrera fortement sur l'éducation primaire.

Cette assignation budgétaire dépasse celle de l'éducation initiale de 8 fois et constitue le triple des dépenses pour l'éducation secondaire et supérieure en 1999. Dans ce cadre, bien que les dépenses augmentent pour chaque niveau d'enseignement, celui de l'éducation initiale connaît la croissance la moins importante par rapport aux autres ainsi que par rapport aux systèmes éducatifs spéciaux tels que l'éducation pour enfants handicapés et l'éducation d'adultes, classifiés dans la rubrique « Autres » de notre analyse. L'évolution des dépenses est appréciable dans le tableau suivant :

Tableau N°9
Dépenses du MINEDUC par niveau (1990-1999)
(Millions de pesos / moyenne)

ANNÉE	TOTAL	E. INITIALE	E. PRIMAIRE	E. SECONDAIRE	E. SUPERIEURE	AUTRES NIVEAUX
1990	556.423	45.550	293.094	97.701	103.809	16.270
1991	605.510	46.100	311.300	96.138	134.305	17.668
1992	685.713	49.819	348.978	116.018	147.383	23.515
1993	766.321	60.773	397.268	122.808	158.586	26.887
1994	831.741	65.742	431.646	136.918	166.799	30.637
1995	956.766	73.472	497.968	170.876	175.763	41.687
1996	1.088.447	83.275	563.284	207.068	186.110	48.711
1997	1.211.952	91.902	628.950	236.413	199.509	55.179
1998	1.334.324	100.952	687.386	268.343	215.209	62.436
1999	1.445.788	109.800	759.319	273.420	231.599	71651

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation, 2001.

Ce tableau nous illustre la priorité que garde l'intervention sur les populations les plus jeunes dans la provision des services, dans une logique d'investissement rentable. Le néolibéralisme cible les enfants dans le but de leur fournir des outils pour concourir par la suite sur le marché de l'éducation, ainsi que pour concentrer les dépenses sur la population la plus viable dans une recherche d'efficacité budgétaire.

Finalement, l'analyse des évolutions budgétaires nous amène à la révision du développement des établissements scolaires par type de dépendance. On constate qu'entre 1990 et 1999, l'éducation municipale connaît une légère augmentation vers le milieu de la décennie pour finir

la période avec le même nombre d'écoles qu'au début. De son côté, l'éducation privée-subventionnée ainsi que le système privé-payant présenteront une croissance du nombre de leurs établissements. Le nombre total d'écoles montre une stabilité jusqu'à l'année 1994, à partir de laquelle on observe une croissance importante et soutenue jusqu'à la fin de la décennie. En effet, la relation de cette croissance avec la mise en place du système du financement partagé ou co-paiement des familles, dans le cas des établissements subventionnés, s'impose face à l'augmentation du nombre des écoles du secteur privé. Les écoles profitent de la subvention de l'État, ainsi que de la collaboration des familles, ce qui aura pour effet de rendre le marché de l'enseignement plus rentable. Ce phénomène est observable dans le tableau suivant qui présente une suite chronologique du nombre d'établissements par dépendance administrative.

Tableau N°10
Établissements par dépendance administrative (1990 -1999)

ANNÉE	TOTAL	MUNICIPAL	PRIVÉ- SUBVENTIONNÉ	PRIVÉ-PAYANT	CORPORATIONS
1990	9.814	6.288	2.694	759	73
1991	9.822	6.274	2.689	786	73
1992	9.773	6.296	2.650	784	70
1993	9.808	6.252	2.654	832	70
1994	9.788	6.221	2.637	860	70
1995	10.372	6.422	2.822	1.058	70
1996	10.768	6.536	2.996	1.166	70
1997	10.470	6.351	2.921	1.128	70
1998	10.621	6.327	3.065	1.159	70
1999	10.705	6.290	3.120	1.175	70

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation, 2001.

De la même façon, l'éducation municipale affiche un taux d'inscription décroissant tandis que le système privé-subventionné et privé-payant connaît une ascension. Bien que ce phénomène ne s'exprime que de façon timide pendant la décennie, il annonce les difficultés que rencontrera ce secteur dans les années à venir, une fois consolidé le co-paiement des familles. De son côté, le taux de croissance de l'inscription dans le secteur privé-subventionné augmentera à partir de

1994, année où démarrera le système de financement partagé que nous analyserons dans la partie trois de ce chapitre.

Ainsi, la donne administrative qui reconfigure le système d'éducation dans la période de la dictature trouvera son espace de développement dans la décennie de la transition. Le marché de l'éducation se consolidera à partir de la mise en place du système de co-paiement qui responsabilise les familles dans leur obligation d'assurer le droit à l'éducation de leurs enfants, autant qu'elle marchandise la scène des services éducatifs. C'est dans ce cadre que seront mises en place les politiques éducatives de la CPD pendant la décennie analysée, dans un contexte de fort investissement tant privé que public, qui reconfigurera le modèle du système éducatif de l'âge néolibéral.

2. La politique éducative de la transition : la philosophie des programmes

Compte tenu des conditions précaires dans lesquelles se trouve le système d'éducation au début des années 1990, l'un des défis prioritaires des gouvernements démocratiques est d'améliorer l'équité et la qualité des services. Les bases politico-économiques du programme de gouvernement de Patricio Aylwin proposent donc :

«Será preocupación prioritaria del Gobierno democrático velar por la calidad de la educación. El desarrollo de una educación de calidad supone situar al centro de la preocupación pública el saber transmitido por las instituciones educacionales [...]. Esto comprende, entre otros factores la efectividad en la acción de las personas, su capacidad para insertarse de manera activa en las estructuras de producción. [...]. La educación será gratuita para todos aquellos que no estén en condiciones de pagarla. El Gobierno distribuirá los recursos y canalizará los medios asignados a la educación pre-escolar, básica y media, de modo de asegurar una creciente igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en ellas. Más allá de tal meta, el Gobierno orientará sus esfuerzos de acuerdo a un nuevo gran objetivo

educacional: el logro de crecientes niveles de equidad en la distribución del saber que organizan y transmiten los diversos niveles del sistema.»¹²⁶

Sous les consignes de qualité et d'équité, en rapport direct avec le slogan de la campagne présidentielle, le gouvernement d'Aylwin puis le gouvernement de Frei, développeront des initiatives qui introduiront des réformes qui s'articulent autour de trois axes : l'amélioration des conditions politiques, financières et professionnelles ; des programmes d'amélioration et de rénovation pédagogique ; la réforme des programmes scolaires et celle de la journée scolaire complète (Cox, 2003). Julián, ancien ministre de l'Éducation, ancien Secrétaire du gouvernement pendant la transition et membre de la Commission pour la modernisation de l'éducation, affirme que :

« Le triple objectif était d'intégrer plus de personnes dans le système éducatif et de réussir, comment disait M. Patricio (Aylwin), dans la mesure du possible, de façon croissante et progressive, une meilleure équation entre la qualité et l'équité, car on se disait qu'on n'aurait pas d'inclusion sans augmenter la qualité de l'éducation. »

En fait, la force de la dimension de l'équité dans le modèle d'amélioration des conditions de l'éducation publique réside dans l'opérationnalisation de cette conception non-distributive de la justice sociale, à partir de l'axe de la qualité des services. C'est-à-dire, dans la mesure où le secteur qui gère les prestations publiques propose des services de qualité équivalents aux prestations du secteur privé, il augmente les chances de concurrence des élèves sur le marché de l'intégration marchande. Cette conception implique de repenser l'accès à l'éducation comme une affaire de compétitivité, en transformant le droit social en bien de consommation et l'apprenant en usager, en érigeant la qualité des résultats comme indicateur d'équité. Le consommateur des services éducatifs détient le pouvoir de l'attribution des subventions comme facteur de régulation. Sur le plan opérationnel, si l'on considère la mise en place progressive du programme de la CPD pendant la période de la transition, nous pouvons identifier deux grandes phases de réformes liées à la qualité et l'équité : la première, qui aura lieu entre 1990 et 1995, ciblera la construction des conditions de base pour le fonctionnement amélioré du

¹²⁶ Programme du Gouvernement de la Concertation des Partis pour la Démocratie, Santiago du Chili, 1989, p. 22.

système scolaire ; la deuxième phase, à partir de 1996, se centrera quant à elle sur l'extension des rythmes scolaires et sur la réforme des programmes (Ibid.).

La première étape des réformes démocratiques se concentrera sur la récupération du système scolaire en ce que concerne les conditions matérielles, les capacités d'action et la récupération morale du secteur. Bernarda raconte : « *Le but de cette étape fut de réhabiliter la dignité des professeurs mais aussi la dignité du ministère lui-même, car l'institution se trouvait fragmentée, sans identité, très maltraitée, avec plus de 2200 écoles dans des conditions déplorables.* » Julio explique aussi, que « *l'année 1990 ayant été l'année du budget le plus bas, le sujet de la précarité économique du système scolaire est donc un sujet très important pour le premier gouvernement de la CPD* ».

Ces aspects de précarité économique, après la réforme de la municipalisation et la crise des années 1980, provoquent de sérieux problèmes en termes de qualité des prestations et d'inégalités d'accès aux apprentissages. Bien que ces problèmes concernent l'ensemble du système, le niveau de l'éducation initiale se voit plus touché par les problématiques de couverture des places et de qualité des prestations, tandis que le niveau de l'éducation primaire connaît des problèmes sévères de qualité et d'équité dans les apprentissages (Cox et García-Huidobro, 1999).

Dans le but d'améliorer les aspects de la qualité et de l'équité du système scolaire, le gouvernement d'Aylwin mettra en place une série de programmes qui sera poursuivie pendant le gouvernement de Frei. Le budget de cet investissement proviendra des recettes fiscales ainsi que de la coopération internationale, notamment des prêts de la Banque mondiale et de la coopération des gouvernements suédois et danois (Arellano, 2000).

À partir de l'utilisation du même répertoire d'action de l'État en termes d'outils de la politique d'éducation, par rapport au rôle du secteur public et du marché (Cox, *ibid.*), les gouvernements de la transition vont proposer plusieurs programmes d'amélioration de la qualité et de l'équité.

2.1 Les programmes de base : la récupération de l'éducation publique

L'action de l'État concernant l'amélioration de la qualité et de l'équité des services éducatifs se développera autour de deux axes : les programmes adressés aux écoles et la réforme du cadre de l'enseignement, deux aspects qui se dérouleront aussi en deux temps. La première partie

concernant les programmes correspond à la première phase des réformes mentionnée ci-dessus, qui se développe entre 1990 et 1995. Il s'agit d'une série de programmes formulés depuis le ministère de l'Éducation et destinés aux écoles qui reçoivent des subventions.

Le premier programme, emblématique de la politique d'investissement sur le secteur public le plus démuné, est le P-900 ou programme des neuf cents écoles. Il est mis en place depuis l'arrivée au pouvoir de la CDP et il cible 10% des écoles les plus pauvres ainsi que des écoles aux résultats scolaires les plus bas. Le niveau central assure le soutien en matériel pédagogique, en infrastructure et en support technique. Entre 1990 et 1996, 2099 écoles primaires feront partie du programme.

En 1992, le MINEDUC propose le Programme d'amélioration de la qualité et l'équité (MECE) orienté vers l'éducation primaire et l'éducation initiale à travers la composante préscolaire. Bien que la couverture de l'éducation primaire ne présente guère de problèmes en 1990, la réalité de l'éducation préscolaire est différente car la couverture des établissements privés et publics n'atteint que 44% (Ideapais, 2013) ; c'est pour cette raison que la composante préscolaire du MECE comprend l'augmentation des places en plus de l'amélioration de la qualité des programmes d'enseignement pour ce niveau. À partir de 1993, le MECE incorpore le programme « Connaître votre enfant » pour élargir la couverture du niveau préscolaire (MINEDUC, 2001).

Le programme MECE est l'un des axes les plus importants de l'intervention de l'État pendant la décennie de 1990, sur le plan de l'éducation sous financement public. Il a pour but d'améliorer les conditions d'enseignement, les processus ainsi que les résultats des écoles subventionnées municipales et privées. Le MECE installera des sous-axes de financement à travers le Programme rural, des projets d'amélioration éducative (fonds attribués par concours) et le Réseau *Enlaces* qui cherche à mettre en place des espaces numériques dans les écoles. Finalement, en 1995, naît le programme MECE secondaire visant l'enseignement subventionné secondaire. Il est mis fin au programme MECE Primaire en 1997.

Ainsi, dans cette première phase de réformes, l'accent sur la qualité implique une évolution depuis une politique d'infrastructure et de couverture vers une politique qui cible les processus et les résultats de l'apprentissage ; quant à l'équité, l'on constate un déplacement depuis une provision homogène vers une provision différenciée qui discrimine les secteurs les plus démunis (Cox et García-Huidobro, 1999).

Cette étape de réformes visant la qualité et l'équité jouit d'une certaine popularité. Julio affirme qu'il s'agit d'une phase « *de programmes de discrimination positive, tel que le P-900 et le programme rural ou le MECE, qui bien qu'il s'agisse de programmes à caractère universel,*

proposent un type de préférence pour les écoles les plus pauvres et cet aspect est très fort entre 1990 et 2000 ». Pour Julián, ancien ministre de l'Éducation, ancien Secrétaire du gouvernement pendant la transition et membre de la Commission pour la modernisation de l'éducation, « l'idée de créer des programmes fut intéressante car ce n'était pas des changements institutionnels, et ce fut très réussi, le ciblage dans l'apprentissage des enfants ayant moins de capital culturel et social, soit les plus vulnérables. Cet aspect marque une première inflexion car ce fut un signe de qualité et d'équité comme deux côtés de la même médaille ».

La mise en place de ces programmes permet au ministère de consolider son expertise sur le plan technique, aspect qui renforce la notion d'un État régulateur et d'intervention. À partir de la reconfiguration du rôle de l'État sur le plan technique, la technocratie acquiert une nette prédominance dans la prise des décisions ; le discours scientifique s'approprie du pouvoir normatif, en installant la technocratie comme une sphère de décisions sur le plan politique (Picazo, 2013). Ainsi, l'État garde son rôle de financeur de l'éducation décentralisée et reprend la régulation à partir de la dimension technique des services éducatifs, spécifiquement à travers les programmes qui composeront la politique éducative de la transition.

Les programmes qui ciblent la qualité et l'équité, pendant la première phase de la transition, trouveront un complément dans les réformes de la deuxième phase que nous allons maintenant présenter.

2.2 Cible sur la structure de l'enseignement : les rythmes scolaires et les contenus

Suite à la formulation des programmes de récupération des établissements les plus démunis ainsi qu'à l'investissement sur le secteur financé par des fonds publics, la deuxième phase des réformes, qui aura lieu à partir de 1996, ciblera la structure des conditions d'enseignement. Durant cette étape, le niveau central donnera priorité à la réforme du cadre des programmes d'études ainsi qu'à l'extension des rythmes scolaires.

Le programme MECE primaire étant en processus de clôture, l'objectif du gouvernement est d'établir un cadre standard de planification des apprentissages. La première mesure, à savoir la réforme des programmes d'études, vise la fixation des objectifs fondamentaux et des contenus minimums pour les écoles primaires du pays. Cette initiative élargit les marges de manœuvre des établissements, en termes de liberté d'enseignement. Ainsi, le MINEDUC établit un

programme de contenus basiques universels que chaque école doit suivre. Le programme général des établissements est toutefois formulé dans une certaine liberté car il propose soit de suivre le programme intégral proposé par le ministère soit d'utiliser un programme alternatif. Pour le gouvernement, il s'agit de poser des minimums souhaités, pour qu'ainsi chaque *sostenedor* éducatif puisse développer des innovations dans les programmes scolaires par rapport à la définition de son propre projet (Cox, 1997).

La liberté d'enseignement prend forme dans cette conception libérale de la politique des contenus éducatifs, à partir de l'incorporation des notions d'innovation et d'apprentissage significatif. Le rôle de l'État se définit dans la régulation et la surveillance des contenus de base, dans les conseils techniques et dans l'offre facultative d'un programme universel d'enseignement. Il s'agit de concevoir un État moderne qui opère en tant qu'expert, financeur et garant de la liberté d'enseignement dans le cadre d'une offre diversifiée des services éducatifs.

Le deuxième axe de la réforme des structures de base de l'enseignement fait référence à la transformation des rythmes scolaires. Le Président Frei propose l'élargissement de la journée scolaire qui, jusque-là, s'organise sur deux temps de la période journalière pour permettre l'utilisation maximale des établissements dans un souci de couverture universelle. La réforme pose la journée scolaire complète comme un impératif de l'amélioration de la qualité des apprentissages, à partir de l'augmentation du temps de travail des élèves. Bien qu'en tant qu'externalité positive, l'organisation d'une journée scolaire élargie pourrait également encourager le travail salarié féminin et donc la productivité.

La réforme des rythmes scolaires implique d'importants investissements, notamment en infrastructure et construction des écoles, qui se traduiront aussi par une forte hausse des dépenses vers la fin de la décennie. La mise en place des journées élargies verra le jour pendant la période du Président Lagos (2000-2006).

Les réformes de la période de la transition représentent une amélioration substantive des investissements en éducation ainsi que des indicateurs de mesure des apprentissages. Sur un plan politique, la volonté du gouvernement place l'éducation en priorité nationale, ce qui permet au MINEDUC de récupérer les conditions dans lesquelles il se trouvait en 1990. Ces aspects positionneront l'État en tant qu'acteur protagoniste des processus, capable de prendre en main le système. *«Es decir, la de un centro que actúa a través de nuevos medios en un sistema*

descentralizado, que tiene capacidades de dirección y orquestación de nuevo tipo, y que combina su acción con regulaciones de mercado. »¹²⁷

Tous ces aspects nous illustrent donc la reconfiguration du rôle de l'État depuis une perspective résiduelle plus primitive - mise en place pendant la dictature - vers un rôle régulateur qui cherche à positionner l'État comme un garant de l'efficacité des services proposés. Ce rôle se réalise autant sur la régulation du marché des subventions publiques que sur la régulation des contenus et des formes d'enseignement. C'est dans cette dimension régulatrice que l'inflexion néolibérale, qui marchandise l'intervention de l'État dans le domaine de la gestion sociale de l'enfance, prendra forme. La gestion de la liberté des enseignements, des modalités d'éducation et des choix des familles confirme le processus de libéralisation du social qui, bien au-delà du fait de responsabiliser les familles, se propose de configurer un État performatif sur le plan régulateur des rapports entre le marché et les familles.

Dans ce cadre, des tensions vont s'exprimer tout au long de la période, aspect que nous allons analyser à présent.

2.3 La politique des programmes ou de la technique de la politique

Si l'on établit un bilan des avancées réalisées dans le système scolaire au cours de la période de transition, l'on peut affirmer que la situation du secteur s'améliore progressivement au fil des années. La récupération de l'infrastructure, de l'investissement initial dans les processus éducatifs et le suivi des écoles par le niveau central permettent en effet de conclure à des progrès sur l'état général du système.

Pourtant, ces mesures d'amélioration des conditions de départ interviennent dans le cadre de la continuité de la politique structurelle héritée de la réforme de libéralisation de l'éducation effectuée pendant la période militaire. Ainsi, en gardant la structure du système, notamment le mécanisme de financement des subventions à la demande, la municipalisation de l'éducation publique et le modèle de distribution des dépenses (Arellano, 2000 ; Cox, 2003 ; Picazo, 2013), l'État conservera aussi les problèmes inhérents à cette structure de la politique.

¹²⁷ Cox, Cristian et García-Huidobro, Juan, «La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto», Chapitre 1, en : García-Huidobro, Juan (edit.) : *La reforma educacional chilena*, Editorial Popular, Espagne, 1999, p.21.

En effet, l'on constate que la politique de la CPD en matière d'éducation, pendant la période de transition, consiste à mettre en place une multiplicité de programmes d'amélioration des conditions des différentes dimensions du système. Cependant, ces programmes se cantonnent à un soutien technique de la politique établie, conservant un caractère temporaire et donc non-structurel. Bernarda réfléchit à ce sujet :

« Le MINEDUC a créé des programmes qui ont apporté une réponse aux secteurs les plus oubliés. Pourtant, il a eu la grande faiblesse de s'installer en tant que programmes institutionnels plutôt que comme politiques d'État. Et ceux-ci sont soumis aux volontés et aux accents que leur donnent les autorités en place. »

Il s'agit justement de l'aspect qui semble le plus important pour certains décideurs : *« Cette expérience fut intéressante justement car il ne s'agissait pas d'un changement institutionnel »*, insiste Julián. Le but est donc de maintenir en place la structure de libéralisation de l'offre tout en corrigeant les aspects de déviation qui entraînent les inégalités face à la qualité ; les réformes de l'éducation doivent configurer un système pertinent et efficace par rapport aux axes de production et de compétitivité (Arellano, *ibid.*). Dans ce sens, le système scolaire devient une clé pour pallier les effets de la pauvreté et la pénurie des ressources de la population (Commission pour la modernisation, 1994).

La mise en place des programmes à l'échelle nationale à partir d'une coordination centrale, provoquera des difficultés en termes de conception de la politique à cause de la superposition des niveaux. On observe que la volonté des secteurs politiques au pouvoir est de renforcer le processus de décentralisation donc de municipalisation de l'éducation configuré par la dictature. *« Le concept de décentralisation était un concept auquel le programme de la CPD était, curieusement, très attaché. Il aurait donc été contradictoire de démonter un modèle fondé sur cette base »*, déclare Julio. Cependant, la logique des programmes dirigés depuis le MINEDUC et appliqués dans les écoles en gestion municipale provoque des heurts entre les acteurs. Pedro, ancien directeur du Budget du ministère de l'Éducation, conseiller ministériel et du Président E. Frei, explique que le problème se trouve dans les logiques croisées : *« Les programmes d'amélioration ignorent la nature décentralisée du système, ce sont des programmes formulés depuis le centre comme si les écoles dépendaient encore de l'État. »* Dans ce cadre, le rôle conducteur de l'État se superpose à la logique de déconcentration de la gestion, d'où les problèmes de cohérence qui apparaissent par rapport à l'impossibilité de

séparer les aspects technico-pédagogiques des aspects administratifs (OCDE, 2004). Cependant, il s'agit d'une superposition partielle des compétences dans la mesure où les programmes sont des initiatives institutionnelles temporaires qui ne reconfigurent pas la politique ni la structure du système éducatif.

La suprématie des compétences de l'État dans cette donne ne s'impose pas que sur le plan du contrôle du budget et des modalités de fonctionnement, mais aussi sur son expertise technique par rapport à la politique d'éducation et aux processus d'apprentissage. Le rôle des équipes techniques des experts du ministère est crucial tout au long de la transition où il s'établit de façon stable (Cox, 1997). Dans ce sens, la politique des programmes construit un fief d'expertise qui définit la nouvelle empreinte du ministère. Malgré le renforcement du modèle de financement et de gestion hérité, les gouvernements de transition auront eu la volonté politique de réformer les politiques scolaires sous le signe de l'équité des services, à partir de la reconfiguration technique du système. *«Un análisis profundo de los programas educativos nos permitirá demostrar que las políticas escolares de la democracia responden menos a una lógica de continuidad que a una de reinterpretación político-técnica del legado autoritario.»*¹²⁸

Cette interprétation politico-technique devient la source de la reconfiguration de l'intervention éducative de la CPD. Pour construire son champ de pouvoir dans la structure minorée de l'État, le ministère se dote de l'expertise, des outils de mesure des résultats des programmes mis en place, de l'analyse des performances scolaires des fournisseurs des services éducatifs. Les approches de la fonction de démocratisation de l'éducation à partir des services de qualité, vus comme des dispositifs de justice sociale, rencontrent les discours sur l'éducation en tant que moteur du développement. La participation de l'État dans ce cadre normatif est liée à la dimension technico-éducative et aux processus d'enseignement-apprentissage (García-Huidobro, Ferrada et Gil, 2014).

Le développement de la dimension technique implique ainsi le développement des outils de mesure. Bernarda raconte que *« ce sont créés des types de spécialistes au MINEDUC : l'équipe langage, maths, sciences. Il fallait donner une empreinte technique au Ministère »*.

À son tour, Julián justifie ces décisions : *« Je ne vois pas d'États démocratiques où la politique ne soit pas déterminée par ce que certains ont nommé les technopôles¹²⁹ [...], à savoir un*

¹²⁸ Picazo, María Inés, *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*, Éditions Université Diego Portales, Chili, 2013, p. 281.

¹²⁹ Le terme *technopôles* fait référence aux agents qui appartiennent aux élites du gouvernement qui cumulent le capital technique (des accréditations universitaires de haut niveau) et le capital politique, grâce à leurs liens avec le monde des partis. Référence: Joignant, Alfredo (coord.) *Notables, tecnócratas y mandarines*.

hybride qui combine une formation académique solide avec l'intérêt pour les politiques publiques, qui cherche de façon consciente les stratégies pour influencer la politique depuis la technique. »

La prédominance qu'acquiert l'analyse des résultats et des performances des établissements scolaires, notamment à partir du Test SIMCE (Système de mesure de la qualité de l'éducation) mis en place par la dictature, sous-tendra la prise de décisions concernant les programmes d'amélioration, d'investissement et de ciblage. Daniela, experte en politiques sociales et membre des think-tanks les plus reconnus de la CPD, considère que : « *il fallait chercher des manières alternatives de comprendre les choses. C'est-à-dire, la qualité de l'éducation n'est pas que le SIMCE, bien qu'il soit important. Le problème fut l'autoreproduction de la technique* ». L'utilisation d'outils de mesure tels que le SIMCE installe une logique progressive de mesures de la fonction de reproduction qui présente plusieurs problèmes techniques par rapport aux questions de quoi et comment mesurer, en constituant une logique ciblée sur les résultats plus que sur les processus éducatifs.

Ainsi, la dimension technique prend progressivement le relais de la centralité de l'État pour diriger le système éducatif. La politique des programmes exprime la volonté politique d'améliorer les conditions d'accès à l'enseignement à partir d'un État protagoniste des processus de l'enseignement. Le marché gardera donc son rôle régulateur de l'offre et l'État social de la période démocratique prendra la place de l'expert technique, en reconfigurant le modèle des services à partir des principes d'équité et de qualité.

La dimension technocratique de la gestion du social prendra toute sa place à partir des réformes de la transition démocratique, notamment dans le secteur de l'éducation, jusqu'à devenir le sceau de la nouvelle administration du modèle. La réinterprétation technico-politique du modèle et des dispositifs mis en œuvre pendant la dictature constituera l'une des plus importantes inflexions du néolibéralisme face à la structure historique de l'accès aux droits.

Elementos de sociología de las elites en Chile, 1990-2010, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago du Chili, 2011.

3. Le financement partagé ou la différenciation sociale du marché

Vers 1993, les coulisses des négociations de l'augmentation des ressources fiscales entre la CPD et l'opposition verront émerger un nouveau dispositif de financement de l'éducation subventionnée, à partir de la participation financière des familles. Le décret ayant force de loi DFL N°5, de 1993, fixera les modalités de co-paiement des familles, avant d'être complété par la loi N° 19.247, de 1993 également. Ce décret introduit des modifications de la loi sur la fiscalité pour favoriser les donations éducatives ainsi que pour réduire ou annuler les prélèvements sur les subventions aux établissements.

Pedro affirme que dans ce processus d'approbation du système de financement partagé « *la logique de la transaction n'a pas donné lieu à une réflexion interne. Ce n'était qu'une transaction et si on l'avait discuté de façon plus approfondie, il est probable qu'on aurait trouvé des secteurs plus favorables et d'autres plus opposés* ».

Le financement partagé ou co-paiement, qui trouve son origine dans la loi N° 18.768 de 1988, sera étendu à partir de 1993. Il s'agit d'un dispositif qui permet la collecte de l'argent des familles sous le concept d'inscription dans les écoles primaires privées-subventionnées, les lycées municipaux et privés-subventionnés. Ce paiement est ajouté à la subvention reçue par les établissements, à hauteur d'un plafond déterminé ; en dessous de ce plafond, la subvention diminue proportionnellement. L'objectif de demander le paiement des services aux familles qui choisissent le système subventionné par l'État est d'augmenter les ressources adressées à l'éducation, par la voie de l'investissement privé.

Le phénomène qui se déclenche à partir de 1994 transformera la distribution de l'accès au système éducatif à jamais. Renversant la tendance, l'éducation publique municipale connaîtra une régression progressive de ses inscriptions tandis que l'éducation privée-subventionnée affichera une augmentation elle aussi progressive. Cet état de fait va constituer le contexte d'occurrence de la reconfiguration de la notion du droit à l'éducation ainsi que des voies d'accès des populations des secteurs moyens et populaires.

On assiste également au phénomène croissant des dynamiques de segmentation de l'éducation publique ainsi que de ségrégation sociale (Cox, 1997), qui se développeront de façon exponentielle pendant la période à venir. Les processus de sélection des étudiants qui présentent

les meilleures conditions de réussite permettront d'augmenter les possibilités de réussite institutionnelle et rendront donc les établissements plus attirants au regard des familles.

Ainsi, l'appel fait aux parents à investir en éducation en tant que capital socio-culturel de leurs enfants devient un axe du développement de la stratégie de l'éducation publique ; la contribution des familles réalise la responsabilisation de la société tout entière dans le défi de l'éducation (Commission pour la modernisation, 1994).

La mise en place et la massification du système de co-paiement entrainera deux caractéristiques principales de la reconfiguration du modèle d'éducation, que nous allons analyser ci-dessous.

3.1 La réalisation du marché de l'éducation

L'éducation privée a toujours fait partie de la culture des élites au Chili, tout comme l'existence d'un marché potentiel de l'éducation. Néanmoins, depuis la libéralisation du système des subventions, l'extension du financement partagé en 1993 a permis la migration progressive de l'inscription des étudiants vers le système privé.

Les initiatives pour offrir des services éducatifs fleurissent en vue de dégager des profits de plus-value de l'équation entre les subventions publiques et les contributions privées. Jusqu'alors, l'éducation était un service cher qui ne présentait pas d'avantages exponentiels pour le secteur privé. En effet, alors que le système des subventions n'incitait pas en soi la concurrence entre les écoles comme les réformateurs des années 1980 l'avaient prévu (OCDE, 2004), le dispositif de financement partagé vient offrir une nouvelle possibilité à la concurrence au sein du secteur privé.

De cette façon, la stratégie qui consiste à injecter des ressources privées dans le financement de l'éducation fournira les conditions de dynamisation du marché de l'éducation ainsi que de concurrence pour les subventions et les choix des familles. Malgré cette évidence, il semblerait que cette mesure n'ait eu comme objectif initial que d'ajouter de nouvelles sources de financement au budget du secteur de l'éducation. Pour Daniela,

« Le co-paiement est une mesure qui a donné un élan aux écoles privées-subventionnées mais ce n'était pas ça l'intention. Le but était d'obtenir plus de ressources pour l'éducation, des ressources qui ne proviennent pas des caisses de l'État pour ainsi destiner les ressources fiscales au P-900 et aux écoles les

plus démunies. Cependant, il y a eu cet effet pervers, de nombreuses écoles privées ont été créées et ça a accéléré la chute de l'inscription dans le secteur public et l'avènement d'une société qui flatte le privé au détriment du public ».

Julián affirme également que ce dispositif proposait « *une façon d'attirer plus d'argent, non pas à partir des impôts mais de façon facultative, que tous ceux qui voulaient volontairement dépenser, auraient des avantages, ce qui engageait donc les parents et leur participation au marché, mais avec un engagement de loyauté et de responsabilité des familles. C'était ça notre intention* ».

Bien que les inscriptions ne connaissent qu'une légère hausse entre 1990 et 1999, de 32,4% à 35,1%, le système privé-subsventionné augmentera l'offre de ses établissements de plus de 15% pendant la même période. Cette tendance constituera la caractéristique première de la période à venir.

Dans ce cadre, la marchandisation du secteur de l'éducation et la dynamisation de ce marché à partir du dispositif de financement partagé configurera un nouveau concept du droit à l'éducation qui combine les principes de liberté de choix et d'enseignement : une conception privatisée de l'accès aux services éducatifs. Il s'agit d'élargir le champ du choix des familles en multipliant l'offre ainsi que les modèles d'écoles, en fonction de la capacité de paiement des parents (García-Huidobro, 2007).

L'introduction de ce mécanisme de financement de l'éducation subsventionnée opère comme un surplus du mécanisme de subsvention à la demande, consacrant la conception marchande de l'éducation proposée par l'État. Dans ce dispositif, «*el mercado no asegura ni construye el orden, sino que lo supone*». ¹³⁰Il s'agit de la réalisation du rêve des réformateurs néolibéraux grâce à la dynamique de négociations et de consensus adoptée par les élites de la transition démocratique.

¹³⁰ García-Huidobro, Juan, «Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno», in: *Rev. Pensamiento Educativo*, Vol. 40, n° 1, 2007. pp. 65-85, p. 68.

3.2 Ségrégation et distinction sociale : l'éducation comme voie de différenciation

La ségrégation sociale apparaît comme le co-récit socioculturel du phénomène de la dynamisation du marché de l'éducation à travers le financement partagé. L'incitation à la responsabilité privée de l'accès aux services du marché de l'éducation se trouve à la base de la conception privatisée des droits sociaux qui se développe dans la nouvelle définition de la notion du public.

Les familles, dans la sphère de la vie privée, sont amenées à choisir un service et à rivaliser pour les places dans les établissements, en se soumettant à des mécanismes de sélection : elles sont censées mériter une place dans le système de choix éducatif et être capables de la payer, dans le cas contraire, elles restent dans le système résiduel, gratuit, municipal. *«No hay duda de que la racionalidad mercantil (competitividad, rentabilidad, eficiencia) introduce una dinámica inédita a la convivencia social.»*¹³¹ Ainsi, l'accès à l'école privée-subventionnée par la médiation des filtres que représentent la sélection des élèves et la capacité de paiement des familles, ne reflète pas que le choix privé et la liberté de choix que promeut le système, mais il configure aussi un nouveau modèle d'égalité des chances. Il s'agit de la combinaison de deux systèmes : l'un, privé-subventionné, d'égalité des chances et méritocratique, qui distribue les places du secteur en fonction des capacités d'apprentissage des enfants et de la capacité de participation financière de leurs familles et l'autre, système public municipal d'égalité des chances compensatoire, qui distribue les places dans un contexte d'inégalité, en priorisant les populations les plus démunies, afin de diminuer les facteurs de risque social.

La capacité de paiement devient ainsi la clé de l'accès au système de stratification sociale fragmenté qu'offre l'éducation privée-subventionnée, où le mécanisme de financement partagé *« ha venido a acentuar el carácter estratificado de la geografía educacional chilena, para permitir que cada segmento socioeconómico tenga una escuela distinta acorde a su capacidad de pago »*.¹³² L'accès au système différencié d'éducation configure donc un mécanisme de distinction et de différenciation sociale. De l'avis des acteurs,

¹³¹ Lechner, Norbert (2004). "Los desafíos políticos del cambio cultural", en *Revista de Educación*, agosto-septiembre, MINEDUC, Santiago, pp. 39-51 (www.pnud.cl), p. 48.

¹³² García-Huidobro, op.cit. p. 78.

« Le co-paiement ouvre un éventail de stratégies pour les couches moyennes, qui utiliseront les excédents qu'elles perçoivent à travers leurs activités liées à l'emploi en tant que stratégies d'amélioration marginale de la position de leurs enfants. Pour ceux qui le critiquent (le co-paiement), l'effet le plus pervers est qu'il permet de distinguer à partir de 5, 10 ou 15 mil pesos¹³³ le type de pairs que les parents souhaitent pour leurs enfants ; ils portent un jugement moral sur les parents mais ils ne font pas de jugement social sur ce qui se passe vraiment. Parce que ces parents utilisent en toute légitimité les excédents de leur travail en tant que techniciens, professionnels ou nouveaux bureaucrates. L'excédent qui parfois est très léger (de 5 ou 10 mille pesos), ils l'utilisent stratégiquement comme investissement dans la trajectoire scolaire de leurs enfants. La bourgeoisie a toujours fait ça ! » (Julián)

« Chaque famille comprend qu'elle place son enfant dans ce système car elle l'a choisi et parce qu'elle le paie. Car elle paie des rapports sociaux, un milieu, une sécurité que leur fils ne traînera pas avec la racaille ou des drogués. Il s'agit d'un ensemble des choses que l'on finance et c'est ça qui provoque l'énorme ségrégation sociale, car on a une école pour chaque prix social. Et je suis certain que les personnes choisissent les écoles pour le prix, c'est-à-dire, chacun paie le plus cher possible. » (Julio)

« Il est difficile que dans ce contexte les parents se dirigent vers l'espace public. Le paiement implique de payer un milieu de distinction et d'apprentissage et d'avoir plus de cours. La famille chilienne veut que ses enfants se forment et qu'ils soient plus qu'elle, qu'ils réussissent mieux et ça pourrait se réaliser dans ce schéma, à travers le paiement. » (Pedro)

Les critères de choix des parents, à leur tour, apporteront un facteur d'approfondissement des mécanismes de ségrégation du système. Des études montrent que les couches moyennes favorisent les écoles dont la composition sociale du public scolaire leur permettra de se différencier et d'acquérir des outils de distinction de mode de vie et de socialisation, par rapport aux couches populaires (Van Zanten, 2007). Quant au contexte chilien en particulier, les

¹³³Référence : 5 mille pesos correspondent à environ 7 euros, 10 mille à 14 euros, 15 mille à 21 euros.

recherches sur le sujet tendent à montrer que les recommandations du milieu social et la comparaison des pratiques éducatives des différents établissements (tels que les devoirs ou l'état des cahiers) sont plus importants dans le choix des familles que les résultats du SIMCE. En effet, cette épreuve pose des problèmes de fiabilité et de légitimité aux parents (Hernandez et Raczynski, 2010). Ainsi, l'on constate que:

*«[...] la segregación respondería no solo a atributos propios de un sistema de subsidio a la demanda en que los establecimientos particulares subvencionados seleccionan entre los alumnos que postulan, sino que también a las estrategias y pautas de elección que despliegan las familias, arraigadas en su posición dentro de la estructura social y el capital cultural de que disponen. En este sentido, son las familias que cuentan con más información, medios económicos y aspiraciones educacionales para sus hijos, las que buscan distanciarse de aquellos colegios a los que asisten alumnos con estilos de vida que consideran “no adecuados” para sus hijos, valorando fuertemente, de hecho, las estrategias de selección de alumnos por parte de los establecimientos».*¹³⁴

De cette façon, tant le modèle de gestion du système éducatif que les critères de sélection des écoles mis en avant par les parents, configurent l'école comme un mécanisme de ségrégation sociale. L'éducation écarte son potentiel de démocratisation pour devenir un dispositif de différenciation des secteurs sociaux, dans un cadre de fortes inégalités structurelles : un mécanisme de ségrégation. L'espace du public devient la place de l'intervention sur les populations résiduelles, le dernier pont avant le décrochage, une politique de la pauvreté. La démocratie du néolibéralisme tracera de cette façon la dernière ligne de l'histoire de l'État enseignant.

¹³⁴ Hernández, Macarena et Raczynski, Dagmar, *¿Cómo eligen escuela las familias chilenas de estratos medios y bajos? Información, representaciones sociales y segregación*, Asesorías para el Desarrollo, Chili, 2010, p.10.

4. Les acteurs et la réorganisation du rôle de l'État

La réorganisation du rôle que joue l'État dans le système d'éducation va progressivement le faire glisser d'une fonction de régulateur passif à celle de régulateur actif des articulations entre le marché et les familles. La reconfiguration fonctionnelle de ces relations implique la réorganisation des places des acteurs impliqués dans le processus.

Dans ce cadre, le degré d'adhésion des enseignants au projet de la CPD est vital pour la réussite des programmes de correction des défaillances technico-sociales de la municipalisation et du système des subventions. L'une des premières mesures du gouvernement de P. Aylwin sera donc de promulguer le nouveau Statut des enseignants qui reconnaît une place spécifique aux professeurs dans le monde du travail. En effet, depuis la réforme de la municipalisation, ceux-ci ont perdu leur statut de fonctionnaires pour devenir des travailleurs soumis au Code du Travail et au marché du travail. Après de longues négociations, le Statut enseignant voit la lumière en 1991 avec la loi N°19.070. Ce code établit, parmi les aspects les plus importants, un système de rémunérations, d'assignation par ancienneté, le droit à la formation continue et norme la carrière enseignante selon un système d'avantages. Le Statut encadre la situation professionnelle des professeurs du secteur municipal tandis que ceux qui exercent leur profession dans le secteur privé demeurent dans la norme générale.

La redéfinition du statut de la profession d'enseignant implique une augmentation des dépenses en termes de transferts faits aux établissements pour le système d'avantages et d'amélioration des rémunérations. La négociation de cette réforme permet également de régler une partie de la dette historique du prix social payé par les professeurs à cause de la municipalisation et du déclin de leurs conditions professionnelles. Il s'agit donc d'une transaction qui permettra d'attirer l'adhésion du corps professoral vers les politiques d'approfondissement et de correction de la déconcentration administrative, initiées pendant la dictature. Ce premier Statut réussira à apaiser les tensions entre l'État et le secteur corporatif et les professeurs montreront leur satisfaction par rapport à ses améliorations (Cox, 1997). Lorsque le mécanisme de négociation des tensions entre l'État et les enseignants atteint cette dimension, il affirme aussi la configuration du cadre d'opportunités politiques que mobilise le corps professoral en tant que clientèle historique de l'État enseignant reconfiguré en État surveillant. Pourtant, les normes rigides qui encadrent l'embauche et le licenciement des professionnels provoqueront

des insatisfactions dans le secteur municipal. Dans ce contexte, en 1995, sera promulgué le Statut enseignant N°2 (loi N° 19.410) qui flexibilise le cadre normatif de la mobilité des postes et introduit des critères d'évaluation de la performance des professeurs. Ce dernier aspect se réalise à travers l'évaluation des écoles et la création du Système national d'évaluation des performances. Il s'agit des premières initiatives de régulation de l'exercice de la profession à partir de résultats d'évaluation, initiatives qui, quoiqu'encore timides, annonceront la suite de la reconfiguration du rapport entre l'État et les professeurs.

Ainsi, la négociation de l'amélioration des conditions professionnelles du secteur public sera empreinte d'un esprit de collaboration entre les enseignants et l'État pendant la décennie. La récupération de la direction de la Fédération des Professeurs par des secteurs plus proches du gouvernement aidera également à pacifier le climat des négociations.

Sur le plan de l'actualisation des acteurs preneurs de décisions, le relais de l'élite dirigeante et l'approche de plus en plus technique qu'adopte le niveau central de l'éducation, conduira une génération de cadres intellectuels au gouvernement. La montée des perspectives technocratiques dans le rôle régulateur de l'État est mise en place par des intellectuels et des universitaires liés à la coalition d'opposition pendant la dictature. Ce que l'on nomme les *technopôles* font leur apparition en 1990 dans les divers secteurs du gouvernement et leur rôle est renforcé par l'adoption de méthodologies de travail et d'analyse de plus en plus spécialisées, promues par les agents politiques à la tête du gouvernement (Joignant, 2011). Il s'agit d'une actualisation des élites dirigeantes qui accompagnent les agents politiques traditionnels, qui trouve son origine au milieu des années 1950, puis son expansion dans l'incorporation des technocrates pendant le régime militaire et le rôle des *Chicago boys*. Finalement, ce relais des élites dirigeantes est consacré par l'incorporation significative au gouvernement de ce segment des décideurs à partir de 1990.

Enfin, le dernier aspect qu'il semble intéressant d'aborder pour brosser le portrait des acteurs de la transition traite des tensions qui se manifestent timidement pendant la période et qui s'explicitent vers la fin de la décennie, sur la question des approches et des points forts de la politique d'éducation entre les membres de la CPD. Il est clair que les mesures adoptées, notamment le financement partagé et la technocratisation du ministère, ne recueillent pas l'adhésion de tous les secteurs de la coalition. Même si l'on ne parle pas de fracture, les décisions qui orientent le cours de la politique et la redéfinition du rôle de l'État provoqueront des malaises dans les secteurs les plus proches de la vocation publique. Bernarda raconte « *que les gens du MINEDUC commencent à se décourager quand s'installe le co-paiement. Parce*

que dans la CPD, il y avait des contradictions. Bien que ce soit une monnaie d'échange, il y a quand même des acteurs qui l'ont défendu ». À cet égard, Pedro affirme également que :

« Il y a ceux qui blâment Arrate (le ministre de l'Éducation de l'époque) mais ce n'était pas de sa faute, d'ailleurs il est parti après car ça lui faisait mal au ventre de signer la loi [...] et parce qu'au-delà des bénéfices, il s'agissait d'une politique anti-égalité qui, pour le Parti Socialiste, représentait l'opposé d'une société d'égalité des chances, et ça, c'était plus important. »

Julián précise : *« Je sais bien comment ça s'est passé au moment des négociations, ainsi que le motif de la démission de certains ministres et des équipes du ministère parce qu'ils s'opposaient aux politiques telles que le financement partagé. »*

Les tensions qui se manifestent parmi les secteurs de la coalition au pouvoir sont le reflet des tensions politiques provoquées par la continuité et l'évolution de l'éducation publique. La montée de la ségrégation scolaire ainsi que le renforcement de la marchandisation feront l'objet de différends tout au long de la décennie. Ces aspects poseront *in fine* des questions sur le projet d'éducation de la démocratie néolibérale et le rôle de l'État résiduel majoré.

Ainsi, la reconfiguration des acteurs de l'éducation, la technocratisation croissante du système et l'aggravement de la nature ségrégative du modèle concentreront les tensions de l'administration sur l'approche démocratique de l'éducation néolibérale. Cette étape constitue l'époque décisionnelle pour le projet de consolidation démocratique et, bien que les continuités du modèle autoritaire soient évidentes en termes d'appropriation des principes organisateurs de la société selon le registre des dictateurs, les tensions de la coalition expriment aussi les possibilités de déclencher de nouveaux processus. Le rôle le plus actif de l'État en matière d'investissement et de régulation aurait pu proposer une nouvelle lecture des réformes et d'autres univers plausibles dans le cadre du politique pendant la période. Cependant, les ciments de la continuité inertielle du modèle ainsi que la volonté expresse de consolider la perspective marchande-conservatrice de la fonction de l'État et de la famille sur le plan éducatif annoncent la suite de l'évolution de ce secteur et préfigurent l'avenir du social.